



**PROCESO CONMEMORATIVO DEL 30° ANIVERSARIO  
DE LA DECLARACIÓN DE CARTAGENA SOBRE LOS REFUGIADOS  
"CARTAGENA+30"**

**Consulta Subregional del MERCOSUR**  
Buenos Aires, 18-19 de marzo de 2014

**RESUMEN DE CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

**I. Introducción**

La primera consulta subregional del proceso conmemorativo del Trigésimo Aniversario de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984 ("Declaración de Cartagena") se realizó en la Ciudad de Buenos Aires, Argentina, bajo los auspicios del MERCOSUR, los días 18 y 19 de marzo de 2014.

Durante los dos días de discusión, la consulta abordó los principales desafíos en materia de protección internacional de la región sudamericana, sobre la base de los logros y avances realizados en la implementación del Plan de Acción de México para Fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina de 2004 ("Plan de Acción de México") durante la última década y de las nuevas situaciones que imperan en la región (para más información ver Agenda de la consulta en anexo). Se recomendaron acciones pragmáticas e innovadoras para abordar los principales retos identificados con el fin de fortalecer la protección internacional y la consecución de soluciones duraderas en los próximos diez años.

Todos los participantes aprobaron in situ un documento de Relatoría que sirvió de base, junto a las anotaciones tomadas por la Secretaría Técnica, las presentaciones de los panelistas y otra documentación aportada a la consulta, para la preparación de este documento. Esta documentación podrá ser consultada por los participantes y otras partes interesadas a través de la página web del proceso *Cartagena+30*: [www.acnur.org/cartagena30](http://www.acnur.org/cartagena30).

Las siguientes conclusiones y recomendaciones, acordadas por los participantes, contribuirán a la formulación y posterior adopción de un Plan de Acción regional para el período 2015-2024.

## PARTE I

### DE LA PROTECCION INTERNACIONAL

#### II. Marcos normativos e institucionales para la protección de solicitantes de asilo, refugiados y desplazados internos

Sudamérica cuenta con un sólido marco normativo para la protección de solicitantes de asilo, refugiados/as y desplazados/as internos/as. La mayoría de las legislaciones nacionales sobre refugiados incorpora altos estándares de protección acordes con los instrumentos interamericanos de derechos humanos e incluyen disposiciones sobre necesidades específicas de protección en función del género, la edad y la diversidad. Asimismo, la definición regional de refugiado recomendada por la Declaración de Cartagena ha sido incorporada en la inmensa mayoría de países de la región. La mayor parte de los países dispone también de órganos y procedimientos de determinación de la condición de refugiado. Sin embargo, existen áreas para seguir avanzando en el desarrollo de las legislaciones nacionales, así como en su aplicación en la práctica estatal respecto a los estándares de debido proceso y el desarrollo institucional.

Como parte de las deliberaciones, los participantes recomendaron:

1. Consolidar el espacio de discusión de políticas e intercambio de buenas prácticas en materia de protección internacional de refugiados entre los Estados participantes en el ámbito de MERCOSUR, a través de las reuniones de Presidentes de las CONAREs o equivalentes de los Estados Parte del MERCOSUR y Estados asociados, con el objetivo de buscar la armonización de normas, procedimientos y políticas públicas.
2. Consolidar los **sistemas nacionales de determinación** de la condición de refugiado, a través de la efectiva aplicación de los altos estándares de **debido proceso legal** establecidos tanto por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, como por las legislaciones nacionales, en todos los procedimientos de determinación de la condición de refugiado, incluyendo aquellos procedimientos acelerados o diferenciados. En particular:
  - Garantizar el acceso efectivo a los procedimientos de determinación de la condición de refugiado, especialmente en las fronteras, aeropuertos y puertos, respetando el principio de no devolución;
  - Proveer representación legal gratuita a los solicitantes de asilo y refugiados e intérpretes idóneos o traductores;
  - Respetar el derecho de los solicitantes de asilo a obtener una decisión debidamente razonada y motivada sobre su caso en un plazo razonable;
  - Establecer instancias de apelación administrativa y revisión judicial independientes.
3. Fortalecer las **capacidades institucionales** para sostener sistemas de asilo de calidad, a través de mecanismos de gestión de calidad, como por ejemplo la llamada *Quality Assurance Initiative* (QAI), la identificación de los recursos humanos y financieros adicionales necesarios y la ejecución de programas de formación regional bajo la perspectiva de cooperación sur-sur, tales como el Curso Regional de Derecho Internacional de Refugiados y el Curso Introducción al Sistema Internacional de Protección de Refugiados en el ámbito del MERCOSUR y sus Estados Asociados.
4. Mejorar la **coordinación interinstitucional** y con la sociedad civil y otros actores, e incrementar la **cooperación bilateral y regional**, para la consolidación de los sistemas nacionales de asilo.

5. Difundir los **lineamientos y guías** para la interpretación y la aplicación de la definición ampliada de refugiado incluida en la Declaración de Cartagena, a fin de facilitar el trabajo de determinación y el encuadre adecuado de los casos a la misma, para aquellos países que la han incluido como parte de su legislación interna.
6. Contribuir al desarrollo de una **interpretación progresiva de la definición de refugiado** para responder a las necesidades de protección de personas desplazadas víctimas de nuevas formas de violencia en la región.
7. Promover la evaluación del establecimiento de **mecanismos de protección** en el marco de la legislación migratoria o de asilo para, entre otros, responder al desplazamiento transfronterizo por el cambio climático y los desastres naturales; fenómeno crecientemente reconocido como uno de los desafíos para la próxima década que requiere atención y estudio.
8. Analizar e implementar fórmulas prácticas que permitan establecer un equilibrio entre las legítimas **preocupaciones de seguridad** de los Estados y las necesidades de protección de las personas solicitantes de asilo y refugiadas, incluyendo la aplicación de las cláusulas de exclusión, la cancelación y la revocación de la condición de refugiado con apego a la Convención de 1951 y la doctrina internacional.
9. Promover el reconocimiento de la **extraterritorialidad** de la condición de refugiado a los efectos de la no devolución, y utilizar los marcos regionales ya existentes, tales como el Acuerdo sobre residencia para nacionales del MERCOSUR, para posibilitar la residencia de las personas refugiadas, que son igualmente nacionales del MERCOSUR, y considerar la aplicación de estos beneficios migratorios a otros refugiados reconocidos en la región.

### **III. Movimientos migratorios mixtos y protección internacional de refugiados y otras personas necesitadas de protección**

Los movimientos migratorios en América del Sur, se caracterizan mayoritariamente por movimientos intrarregionales e incluyen movimientos "mixtos", algunos con cierta complejidad y comprendiendo una variedad de personas, algunas de las cuales pertenecen a grupos particularmente vulnerables. En la Declaración y el Plan de Acción de México se reconoció la existencia de movimientos migratorios mixtos, dentro de los cuales hay personas que pueden calificar como refugiados y deben ser identificadas, la necesidad de fortalecer los mecanismos para la determinación de la condición de refugiado y la asesoría técnica para aquellos países que todavía no poseen legislación sobre refugiados. La Declaración de Brasilia para la Protección de las Personas Refugiadas y Apátridas en el Continente Americano de 2010 ("Declaración de Brasilia") reafirmó la importancia de que los países adopten mecanismos de identificación de necesidades diferenciadas de protección y de referencia o canalización.

En esta materia, los participantes en la consulta subregional recomendaron:

10. Desarrollar **políticas migratorias** integrales y flexibles con mayores alternativas para facilitar la migración regular, incluyendo programas de regularización, y así contribuir a disminuir la presión sobre los sistemas de asilo y la presentación de solicitudes manifiestamente infundadas o fraudulentas.
11. Desarrollar **protocolos de atención** para identificar las distintas necesidades de protección de las personas que forman parte de los movimientos migratorios mixtos, incluidas aquellas con necesidades de protección internacional, y establecer **procedimientos para referir** o canalizar casos a las distintas instancias nacionales competentes, prestando especial atención a los solicitantes de asilo y refugiados, víctimas de trata de personas y niños/as no acompañados/as o separados/as.

12. Respetar los estándares de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que prohíben la detención administrativa de solicitantes de asilo y refugiados.
13. Asegurar, a través de la formación, capacitación e investigación, un **conocimiento más profundo** por parte de las varias instituciones del Estado concernidas de las complejas dinámicas de los movimientos migratorios mixtos y de las necesidades de protección de las personas que participan en dichos movimientos, y así mejorar la ejecución efectiva de los protocolos de atención.
14. Incrementar la **cooperación regional e internacional**, con la participación de la sociedad civil, para el tratamiento de los movimientos migratorios mixtos.
15. Promover la **adhesión y/o ratificación**, según corresponda, de la Convención sobre los Derechos de los Trabajadores Migratorios y sus Familias, así como de las Convenciones sobre Apatridia.
16. Asegurar la efectiva implementación de los **Protocolos de Palermo** para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas y contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire.

#### IV. Protección en fronteras

Las zonas de frontera son áreas de tránsito y de destino para las personas que participan en los movimientos migratorios, incluidas las personas en búsqueda de protección internacional. En algunos casos, las zonas de frontera y los puntos de ingreso de los países pueden ser áreas complejas, aisladas, con condiciones socioeconómicas precarias o con escasa presencia de las instituciones del Estado. En esas situaciones, pueden presentarse obstáculos en el acceso a los procedimientos de determinación de la condición de refugiado, así como a otros mecanismos de identificación de otras necesidades de protección; a escasos recursos para un tratamiento especializado y diferencial; y a limitadas posibilidades de desarrollo para las personas necesitadas de protección.

Al respecto, los participantes recomendaron:

17. Fortalecer el desarrollo de políticas de atención a la población refugiada y a las comunidades receptoras en áreas fronterizas, así como en puertos y aeropuertos, **evaluando el programa de fronteras solidarias** del Plan de Acción de México, con miras a consolidarlo y definir acciones adicionales para integrarlas en el futuro Plan de Acción, a ser adoptado en Brasilia, de tal forma que las zonas fronterizas sean vistas como espacios de integración.
18. Garantizar el **acceso a los procedimientos** de determinación de la condición de refugiado y a las instancias competentes por medio de mecanismos de canalización o referencia adecuados en las fronteras, reforzando la presencia de las CONAREs o de otras instancias debidamente capacitadas para recibir y canalizar solicitudes de asilo e identificar a las personas con otras necesidades de protección.
19. Analizar e implementar fórmulas prácticas que permitan establecer un equilibrio entre las legítimas **preocupaciones de seguridad** de los Estados, especialmente en áreas fronterizas, y un **enfoque de derechos** para garantizar la identificación de necesidades de protección internacional, el acceso al territorio y la adecuada atención de las necesidades diferenciadas de protección de las personas.

## PARTE II

### DEL ENFOQUE DIFERENCIAL DE EDAD, GÉNERO Y DIVERSIDAD

#### V. Fortalecer la incorporación del enfoque diferencial de edad, género y diversidad

La región está a la vanguardia en asegurar la incorporación de un enfoque integral y diferencial de edad, género y diversidad (EGD) tanto en su marco normativo y legal, cuanto en la implementación de sus políticas públicas. Es importante seguir avanzando en la atención a la población bajo este enfoque para garantizar una protección equitativa y diferenciada de todas las personas necesitadas de protección. Entre los retos existentes está la protección efectiva, la prevención, la identificación y los mecanismos de respuesta a las víctimas y sobrevivientes de violencia sexual y de género, y el desarrollo de programas específicos, bajo un marco de derechos y un enfoque comunitario, que tengan en cuenta las necesidades de los niños, adolescentes, mujeres, hombres, afro-descendientes, indígenas, personas lesbianas, gays, bisexuales, transexuales e intersexuales (LGBTI).

En esta materia, los participantes recomendaron:

20. Reforzar el **enfoque diferencial** de edad, género y diversidad en la protección y atención a la población refugiada y a otras personas necesitadas de protección internacional, tanto en el procedimiento de determinación de la condición de refugiado, como también en las decisiones sobre solicitudes de reunificación familiar, y continuar profundizando su aplicación transversal a través de la asignación de mayores recursos humanos y financieros, una mejor coordinación interinstitucional y mayores esfuerzos en la formación y capacitación de los funcionarios.
21. Actualizar la **legislación nacional** sobre refugiados, en aquellos países del MERCOSUR que todavía no lo hayan hecho, para que incluya disposiciones sobre necesidades específicas de protección en función de la edad, el género, y la diversidad.
22. Desarrollar y ejecutar **procedimientos diferenciados** para atender las distintas necesidades de protección, en particular para personas víctimas de trata, niños y niñas no acompañados o separados, o personas víctimas de violencia física o sexual en razón de su género.
23. Considerar replicar en otros países la **buena práctica** desarrollada en Argentina de un *"Protocolo para la protección, asistencia y búsqueda de soluciones duraderas para los niños no acompañados o separados de sus familias en busca de asilo"*.
24. Adoptar normativas y acciones internas en línea con las obligaciones internacionales de los Estados en materia de derecho internacional de los derechos humanos y, en este sentido, adaptar las **legislaciones internas** al desarrollo progresivo de la interpretación de la Convención de Belem do Pará para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, la Convención sobre los Derechos del Niño, así como al avance normativo en la lucha contra la trata de personas.

## PARTE III

### DE LAS SOLUCIONES

#### VI. Los retos en soluciones duraderas a favor de las personas refugiadas

La búsqueda de soluciones duraderas y sostenibles es hoy parte integral de una estrategia más amplia de protección de las personas refugiadas. El Plan de Acción de México ha sido innovador en incluir programas de soluciones que crearon un marco regional para todos los actores involucrados. La región presenta nuevas situaciones de desplazamiento y situaciones de refugiados de larga duración que requieren una mayor atención, cooperación y solidaridad para apoyar a los Estados receptores y liberar a los refugiados de una situación de dependencia forzosa. Conjuntamente a las soluciones duraderas tradicionalmente promovidas (la integración local, el reasentamiento y la repatriación voluntaria), resulta oportuno considerar otras alternativas temporales o permanentes ofrecidas por los esquemas de migración comunes de la región sudamericana. Estas alternativas pueden resultar aplicables en ausencia de opciones para la integración local de los refugiados en el país de acogida o bien como medida de solidaridad para compartir la carga de un país receptor de un gran número de refugiados, convirtiéndose así en un mecanismo regional de responsabilidad compartida.

A este respecto y en términos generales los participantes recomendaron:

25. Evaluar los componentes de **ciudades solidarias, fronteras solidarias y reasentamiento solidario** del Plan de Acción de México, y establecer prioridades, identificar lecciones aprendidas y sugerir otras posibles alternativas en el futuro Plan de Acción, incluyendo la facilitación de la repatriación voluntaria, la naturalización y las opciones migratorias para refugiados.

#### VII. Promoción de la integración local

Si bien la repatriación voluntaria es generalmente la solución por excelencia para los refugiados, la región constata que en las condiciones actuales la solución que representa mayores retos, pero también la de mayor aspiración por parte de una mayoría de refugiados, es la integración local. Al respecto, los participantes recomendaron:

26. Adoptar políticas públicas que promuevan la integración local de los refugiados, resaltando el papel que corresponde al Estado, con el apoyo del ACNUR y la sociedad civil, destacando el importante papel de las autoridades locales a nivel municipal y del sector privado.
27. Promover más activamente la **participación de los propios refugiados y las comunidades de acogida**, tanto a través de instancias públicas como privadas. A este respecto, considerar replicar la buena práctica de la CONARE en Bolivia que efectúa diagnósticos participativos cada año.
28. Fortalecer el **involucramiento de las CONAREs** en la definición y movilización de políticas públicas para la integración de los refugiados, más allá de su papel tradicional en la determinación de la condición de refugiado, asignándoles mayores recursos (humanos y financieros) para la integración local. En tal sentido, se valoró la experiencia venezolana a través de la Coordinación Nacional de Políticas Públicas para Población Refugiada, que ha permitido una mayor inclusión y asistencia en materia social, de salud, de educación, económica y de empleo.

29. Multiplicar esfuerzos para garantizar el **acceso efectivo a los derechos** económicos, sociales y culturales, eliminando obstáculos para su ejercicio, a efecto de promover la integración local (legal, socioeconómica y cultural) de los refugiados.
30. Considerar la formulación de **planes nacionales** de integración local, que incluyan los refugiados, con la participación de las autoridades nacionales, provinciales y municipales, siguiendo la buena práctica de Brasil.
31. Reconocer la importancia del **programa de ciudades solidarias** como una herramienta útil para promover la integración local y la descentralización de acciones y, para transformar los acuerdos en programas concretos, sensibilizar a las autoridades en materia de protección internacional, profundizar el compromiso político, reforzar la participación de la sociedad civil e incorporar la recolección de información sociodemográfica y laboral de la población refugiada.
32. Promover **campañas sobre el valor y el respeto de la diferencia**, la interculturalidad y el acceso a derechos, así como propiciar políticas de hospitalidad y no discriminación para fortalecer la integración local.
33. Brindar mayores facilidades para la **naturalización** de aquellos refugiados que desean optar por esta solución.

### **VIII. El uso estratégico del reasentamiento**

Aunque algunos países de la región iniciaron pequeños programas de reasentamiento con anterioridad, fue el Plan de Acción de México el que de manera estratégica lanzó el programa regional de reasentamiento solidario. A pesar de las complejidades y los retos que conlleva su ejecución, este programa ha sido una valorable iniciativa de solidaridad que merece un análisis de su implementación y resultados obtenidos hasta la fecha. Al respecto, los participantes recomendaron:

34. Reconocer el valor del **programa regional de reasentamiento solidario** como expresión concreta de responsabilidad compartida y evaluar la continuidad y/o ampliación del programa, según las posibilidades y experiencia de los respectivos países, en términos de cuotas, de atención a refugiados extra-regionales y de recursos estatales en la financiación.
35. Instar a los países de la región a analizar la posibilidad de **sumarse al programa regional** de reasentamiento, y animar a los países tradicionales de reasentamiento a continuar reasentando refugiados de la región, principalmente en aquellos países latinoamericanos que continúan recibiendo un alto número de refugiados.
36. Reevaluar el **diseño de sus programas de reasentamiento solidario**, para aquellos países que lo consideren oportuno, incluyendo los perfiles, los alcances del apoyo brindado y el desarrollo de los procesos de integración local, considerando su adecuación a las realidades particulares de la región.
37. Considerar la realización de **campañas de sensibilización** de la población de acogida a efectos de facilitar la integración de los refugiados y promover y contar con una mayor cooperación de los funcionarios locales, y apoyo de la sociedad civil.
38. Tener en cuenta, en la evaluación de los programas regionales de reasentamiento solidario, a los Estados, al ACNUR, a la sociedad civil y a los **propios refugiados reasentados**, para que el reasentamiento sea una solución duradera sostenible.
39. Reducir las **brechas** existentes entre la asistencia brindada a los refugiados espontáneos y a los reasentados.

## IX. Otras soluciones o alternativas basadas en los marcos migratorios regionales

Sudamérica y MERCOSUR han avanzado de forma significativa tanto a nivel normativo como político hacia un objetivo de generar un espacio común de todos los ciudadanos de los países que componen la región. Este marco permite vislumbrar perspectivas novedosas dentro del ámbito de las soluciones para los refugiados que merece la pena desarrollar y analizar para que en el futuro próximo se consolide como un instrumento de soluciones, solidaridad y responsabilidad compartida. Además esta “otra solución” podría devenir un aporte de América Latina de utilidad en otras regiones del mundo que cuentan con normativas regionales similares. Al respecto, los participantes recomendaron:

40. Propiciar el desarrollo de posibles **soluciones alternativas** basadas en los marcos migratorios del MERCOSUR.
41. Incluir salvaguardas de protección para que los refugiados puedan acogerse a estos marcos migratorios regionales, incluyendo: el reconocimiento de la extraterritorialidad de la condición de refugiado a efectos de respetar el principio de no devolución, la confidencialidad, las facilidades para la emisión de documentación personal tanto de identidad como documentos de viaje, la unidad familiar; así como aquellas referidas a la vigencia de la condición de refugiado. A este fin, será necesario precisar cuáles son las obligaciones del país de asilo y las del país receptor del refugiado que se beneficie de estas opciones o alternativas migratorias.
42. Utilizar los **procesos regionales existentes** que propician la responsabilidad compartida y la solidaridad, tendientes a la construcción del concepto de ciudadanía regional, como marco jurídico para establecer opciones migratorias de las que podrían favorecerse los refugiados regionales como los de otras partes del mundo.

## PARTE IV

### DE LA APATRIDIA

## X. La protección de las personas apátridas y la prevención y reducción de la apatridia

Como en ninguna otra región del mundo, América del Sur puede aunar esfuerzos encaminados a erradicar la apatridia en los próximos diez años. Aunque son notables los avances registrados en los últimos años, subsisten en los países del MERCOSUR importantes desafíos en materia de prevención, identificación, protección y reducción de la apatridia. En general, los países cuentan con normas adecuadas sobre adquisición, pérdida, renuncia y privación de la nacionalidad. A pesar de las generosas regulaciones sobre nacionalidad y de la existencia de algunas salvaguardas de prevención, no se ha eliminado por completo la posibilidad de ocurrencia de casos de apatridia. En este marco, la falta de adhesión a los tratados internacionales es una cuestión central, así como el registro universal de nacimientos para prevenir casos de apatridia. El desarrollo de estándares nacionales de protección, el establecimiento de procedimientos de determinación de la condición de apátrida y el otorgamiento de facilidades para la naturalización del reducido número de personas apátridas son clave para proteger a las personas apátridas y erradicar la apatridia.

En consecuencia, con relación a la prevención y reducción de la apatridia, los participantes recomendaron:

43. Promover la erradicación de la apatridia, en línea con la meta global de erradicación impulsada por el ACNUR, a cuyo fin se recomienda incluir un capítulo sobre apatridia en el futuro Plan de Acción, que podría dividirse en tres pilares (prevención, protección y reducción), siendo la identificación de la apatridia un eje transversal en los pilares.



44. Exhortar a los Estados que aún no lo hayan hecho a que consideren la **adhesión y/o la ratificación**, según sea el caso, de las convenciones internacionales sobre apatridia.
45. Revisar y adecuar la **legislación nacional** a los estándares internacionales, según sea necesario, para eliminar por completo la posibilidad de que ocurran casos de apatridia, reconociendo que la generosa combinación de los principios de *jus solis* y *jus sanguinis* no es suficiente a ese fin.
46. Mejorar los **sistemas de registro de nacimiento** y otorgamiento de documentos de identidad.
47. Adoptar medidas apropiadas, según resulte necesario, para **confirmar la nacionalidad** de las personas con nacionalidad indeterminada, o **restituir la nacionalidad** a aquellas personas que la hubieran perdido como resultado de un acto de renuncia o privación incompatible con las normas del derecho internacional de los derechos humanos o las relativas a la prevención de la apatridia.

En lo que respecta a la protección de personas apátridas, los participantes recomendaron:

48. Adoptar marcos normativos que aseguren el reconocimiento, respeto y garantía de los derechos humanos de las personas apátridas.
49. Establecer procedimientos para determinar la condición de apátrida, considerando la asignación de la competencia a las actuales autoridades encargadas de la determinación de la condición de refugiado.
50. Considerar aplicar en forma directa la **Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954**, para asegurar la protección y determinar la condición de apátrida, mientras no sean adoptados marcos normativos integrales.
51. Otorgar facilidades para la **naturalización** de las personas apátridas.
52. Solicitar al ACNUR que continúe brindando oportunidades de **formación**, tales como cursos de capacitación en la temática de apatridia y difundir las **guías y lineamientos** que orienten la labor de los Estados.

**Buenos Aires, 19 de marzo, 2014**